

Los organismos financieros internacionales y la educación rural en Argentina. Un estudio del Programa EMER en la provincia de Entre Ríos (1978-1992)*

International funding organizations and rural education in Argentina. A study of the EMER Program in the province of Entre Ríos (1978-1992)

Petitti, Mara

Mara Petitti marapetitti@mail.com
Instituto de Estudios Sociales, Argentina

Avances del Cesor
Universidad Nacional de Rosario, Argentina
ISSN: 1514-3899
ISSN-e: 2422-6580
Periodicidad: Semestral
vol. 17, núm. 23, 2020
revistaavancesdelcesor@ishir-conicet.gov.ar

Recepción: 26 Abril 2019
Aprobación: 23 Septiembre 2019
Publicación: 05 Diciembre 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/27/271572007/index.html>

DOI: <https://doi.org/10.35305/ac.v17i23.1292>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Resumen: En este trabajo nos proponemos analizar el Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural (EMER) en la provincia de Entre Ríos entre 1978 y 1992. Se trata de un Programa que plantea una vinculación entre la educación formal y las competencias laborales en las escuelas primarias rurales a partir de la incorporación de talleres de trabajo manual, artes del hogar y agricultura, viabilizada a través de la nuclearización de escuelas y la regionalización de los contenidos. El mismo ha sido financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con una contrapartida equivalente proveniente del Tesoro Nacional y se llevó a cabo en todo el país, con diferentes ritmos y niveles de aplicación. Nos enmarcamos en el debate acerca de las influencias externas de los organismos financieros internacionales en las políticas educativas a nivel nacional y regional. Partimos de la hipótesis de que este programa tuvo en sus orígenes un correlato con las políticas de descentralización que se concretaron durante la última dictadura y que continuaron durante la década del '80. Concluimos que el Programa EMER fue un elemento legitimador de la política de transferencia de las escuelas primarias nacionales a las provincias y el principal ámbito de aplicación de las políticas de regionalización de los contenidos. El trabajo se sustenta en el análisis de documentos oficiales -estudios de factibilidad, normativas, convenios, proyectos, informes, evaluaciones, diseños curriculares- obrantes en diferentes archivos de la provincia y en la Biblioteca Nacional del Maestro y en entrevistas a los responsables del Programa en Entre Ríos.

Palabras clave: educación rural, financiamiento externo, descentralización, Programa EMER.

Abstract: In this paper we propose to analyze the Program for Expansion and Improvement of Rural Education (EMER) in the province of Entre Ríos between 1978 and 1992. It is a Program that proposes a link between formal education and labor competencies in rural primary schools through the incorporation of manual work workshops, home arts and agriculture, made viable through the nuclearization of schools and

the regionalization of contents. It has been funded by the Inter-American Development Bank, with an equivalent counterpart from the National Treasury and was carried out throughout the country, with different rates and levels of application. We took part in the debate about the external influences of international funding organizations on educational policies at both national and regional levels. Our hypothesis is that, in its origins, this program had a correlation with decentralization policies of the last dictatorship and that continued during the decade of 1980's. We conclude that the EMER Program was a legitimizing element of the policy of transferring national primary schools to the provinces and the main scope of the policies of regionalization of contents. The work is based on the analysis of official documents –such as feasibility studies, regulations, agreements, projects, reports, evaluations, curricular designs- found in different archives of the province, the National Teacher's Library but also on interviews with agents in charge of the Program in Entre Ríos.

Keywords: rural education, external financing, decentralization, EMER Program.

Introducción

En 1978, poco antes de que la nación firmara el decreto que transfería a las provincias las escuelas nacionales de nivel primario y pre primario, la prensa comenzó a hacer referencia a un préstamo de 60 millones de dólares que el gobierno nacional solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) “para un programa de construcciones escolares para la eliminación de escuelas rancho”¹ y que debía ser considerado antes de fin de año. En el mes de diciembre, el préstamo fue otorgado por un valor de 50 millones de dólares y con una redefinición de los objetivos que excedían la cuestión edilicia, dando lugar al Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural, conocido por sus siglas como Programa EMER.

Estuvo destinado a todas las provincias argentinas menos a la de Buenos Aires.² Su propuesta central era la vinculación entre la educación formal y las competencias laborales en las escuelas primarias rurales a partir de la incorporación de talleres profesionales, viabilizada a través de la regionalización de los contenidos y la nuclearización de escuelas. Estas acciones estuvieron precedidas de actividades de investigación, promoción de la comunidad, perfeccionamiento docente, obras públicas y equipamiento de escuelas y se llevaron a cabo a partir de 1987. En algunas provincias continuaron hasta los años '90, como es el caso de Entre Ríos donde tuvo vigencia al menos hasta 1992.

Resultado de la búsqueda de antecedentes, advertimos que son escasas las investigaciones que han profundizado en este Programa.³ Una respuesta probable puede encontrarse en una tendencia más amplia en el marco de las Ciencias Sociales en Argentina, en la que son menores en relación a otros periodos los trabajos sobre historia de la educación durante los años '80 (Wanschelbaum, 2014). Pero también es posible suponer que el vínculo del Programa EMER que se inició a fines de los años '70 con el gobierno de la última dictadura militar, explique la ausencia de trabajos, más aún si tenemos

en cuenta que las investigaciones sobre el periodo (Cragnolino, 2000; Gutiérrez 2012; Leguizamón 2013; Leguizamón y Jorge Navarro, 2013; Plencovich, 2013; Gutiérrez, Jorge Navarro y de Marco, 2014, Yentel, 2011) le han dado prioridad al Programa EMETA -cuyas siglas corresponden a Expansión y Mejoramiento de la Educación Técnico Agropecuaria- que comenzó a ejecutarse durante el gobierno democrático.⁴

Para profundizar en determinados aspectos del Programa EMER, tomamos el caso de Entre Ríos, una de las provincias con mayor cantidad de escuelas incluidas y dónde el Programa se ha extendido durante al menos once años (1981-1992). Allí se aplicó a cuatro departamentos ubicados en el norte de la provincia (*Feliciano, Federal, La Paz y Federación*). Es decir aquellos, sobre todo los tres primeros, que poseían los mayores índices de ruralidad, analfabetismo y deserción escolar. Si bien Federación presentaba características socioeconómicas diferentes a los demás, se incluyó teniendo en cuenta que parte del personal del Programa se apoyó en quienes cumplían funciones en el Consejo Provincial de la Región de Salto Grande del Gobierno de Entre Ríos (en adelante, COPRESAG).⁵

Se trató de una propuesta de enseñanza orientada a la formación técnica en la escuela primaria en el ámbito rural que tuvo entre sus objetivos lograr “un mejor rendimiento del sistema educativo primario” y “una ampliación de los servicios educacionales en el ámbito rural” con el fin de incentivar el arraigo, pero coincidió con el proceso de migración del campo a las ciudades en los departamentos involucrados.⁶ Las cifras de los censos y estadísticas posteriores, reflejan el fracaso de estas expectativas, al mantenerse los departamentos incorporados al Programa, entre aquellos con mayores índices de deserción y analfabetismo.⁷

Ahora bien, dejando para futuros trabajos el interrogante acerca de las distancias entre la propuesta de vincular la educación formal con las competencias laborales y los resultados obtenidos, en esta oportunidad buscamos comprender las influencias externas de los organismos financieros internacionales en las políticas educativas a nivel nacional y regional. Específicamente nos interesa ahondar en la vinculación entre un programa con financiamiento internacional y las políticas de descentralización educativa.

El BID al igual que el Banco Mundial (en adelante, BM) cobra mayor presencia en las políticas educativas, tanto en Argentina como en los demás países de América Latina durante la década de los '90. Hasta entonces la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) fue el organismo más influyente en materia de producción de conocimiento sobre la problemática educativa tanto en el escenario regional como en la Argentina, mientras que el BID ha promovido y financiado actividades de investigación relacionadas con el análisis de las políticas educativas (Galarza, Suasnábar y Merodo, 2007; Ascolani, 2008; Causa, 2011).

Llaman la atención, por lo tanto, los motivos que impulsaron el financiamiento del BID en el Programa EMER a fines de los 70'. Es posible que la vinculación se pueda establecer tanto por el énfasis en el desarrollo rural contenido en el Programa, como por los aspectos de investigación y evaluación educativa que requirió a lo largo de toda su extensión. Ahora bien, el Programa EMER guarda algunas similitudes con el proyecto EDU RURAL que se llevó a cabo en Brasil durante los años '80 financiado por el BM vinculado a sus estrategias de reducir la pobreza en las regiones más desfavorecidas de los países latinoamericanos

focalizando los préstamos en la educación primaria. El proyecto EDU RURAL estaba destinado a la construcción de escuelas, la provisión de textos y materiales para la enseñanza y la capacitación docente (Ascolani, 2008, p. 149), es decir, secciones que también fueron priorizadas por el BID en Argentina en el marco del EMER.

En Brasil, la década del '80 también estuvo marcada por un proceso de nuclearización de escuelas rurales. Al igual que en el EMER este proceso de nuclearización se hizo en torno a comunidades rurales centrales en relación a las demás y el transporte escolar ocupó un lugar central, dejando fuera del proceso a aquellas localidades sin comunicación (de Souza, 2013, p. 163). Sin embargo, a diferencia de lo que hemos visto para el caso del EMER (donde se realizaban traslados una vez a la semana con el objetivo de realizar talleres), en Brasil la nuclearización condujo al cierre de las escuelas aisladas y unidocentes (de Souza, 2013, p. 163), lo cual en Argentina se dio a raíz del proceso de transferencia.⁸

Como ha sido mostrado por las investigaciones que se han encargado de estudiar el periodo de la última dictadura, uno de los pilares de su política educativa fue la descentralización (entre otros, Puiggrós, 1997; Tedesco, Braslavsky, Carciofi, 1983; Pineau, 2006; Doval, 2006; Gudelevicius, 2013; Rodríguez, 2008; De Luca, 2013). Bajo dicho concepto, se articularon dos políticas diferentes aunque interconectadas. Por un lado la transferencia del servicio educativo de los niveles pre-primario y primario a las jurisdicciones provinciales, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego. Por otro lado la regionalización del *curriculum* como un mecanismo de adecuación a las posibilidades de cada región con el fin de garantizar una injerencia mayor de las realidades locales.

Teniendo en cuenta que la descentralización política y administrativa formó parte del discurso de los países centrales y fue propiciada por préstamos de los organismos internacionales que operaban en Latinoamérica (Krawczyk, 2002; Rodríguez, 2008; Ascolani, 2008), partimos de dos hipótesis sobre la relación entre los organismos financieros internacionales y la educación rural en Argentina a partir del Programa EMER. La primera consiste en que este tuvo como finalidad respaldar a partir de recursos provenientes de organismos internacionales de crédito, la transferencia de escuelas nacionales -en su mayoría escuelas rurales creadas a través de la Ley Láinez- a las provincias en 1978, que cerró el proceso iniciado en 1956 con la autorización al Consejo Nacional de Educación de realizar los traspasos. La segunda, es que el Programa fue la principal herramienta para la regionalización de los contenidos que se llevó a cabo en los años '80.

Para indagar la vinculación entre el Programa y las políticas de descentralización educativa examinaremos su estructura y financiamiento con el fin de observar la distribución de los recursos destinados a la ampliación de los servicios educacionales en el ámbito rural. Posteriormente nos centraremos en argumentar la vinculación del Programa con la transferencia de escuelas nacionales a las provincias y finalmente estudiaremos la relación entre el Programa y la regionalización de los contenidos, teniendo en cuenta que la modalidad organizativa implementada consistió en la nuclearización de escuelas rurales. El trabajo se sustenta en el análisis de documentos oficiales -estudios de factibilidad, normativas, convenios, proyectos, informes, evaluaciones, diseños

curriculares- obrantes en diferentes archivos de la provincia y en la Biblioteca Nacional del Maestro, en la lectura de la prensa nacional y provincial y en entrevistas realizadas por la autora.

El financiamiento del Programa EMER

Si en abril 1978, el anunciado préstamo de 60 millones de dólares del BID tenía como fin “la eliminación de escuelas rancho,”⁹ ocho meses después al otorgarse el monto de 50 millones, los objetivos se habían orientado al “perfeccionamiento y actualización de los principios técnicos y del contenido de la educación rural”,¹⁰ dando lugar al Programa EMER. El préstamo para escuelas rurales constituía una partida mayor de 330 millones de dólares que debía definirse antes de que finalizara el año y que además abarcaba otro programa de 60 millones para ciencia y tecnología, un tercero de 60 millones para desarrollo pesquero y finalmente otro de 150 millones para las obras hidroeléctricas de Yacyretá Apipe.¹¹ La información sobre los préstamos en estudio para 1979, se difundió al firmarse tres préstamos que habían sido aprobados en 1977 por 173 millones de dólares, destinados a la ampliación del gasoducto austral (36 millones), un programa de abastecimiento de agua a zonas urbanas y rurales (83 millones) y la planta de celulósica de la empresa Puerto Piray (54 millones).¹²

El Programa EMER fue financiado con recursos provenientes del Préstamo 565/SF.AR del BID, junto a un monto equivalente como contrapartida procedente del Tesoro Nacional, que daba un total de cien millones de dólares.¹³ Exactamente tres años después del golpe de Estado, por medio del decreto 1163 se aprobó el acuerdo firmado entre el estado nacional y el BID para poner en ejecución el Programa. Entre 1979 y 1981 se completó la preparación con la formulación, análisis y aprobación de los proyectos provinciales, la firma de convenios entre nación y provincias y la iniciación de las primeras acciones de infraestructura y equipamiento.

La coordinación y administración del Programa EMER a nivel nacional estuvo a cargo de una Unidad Ejecutora Central (en adelante, UEC) bajo dependencia del Ministerio de Cultura y Educación que debía evaluar cada una de las propuestas que recibían de las provincias y fue responsable de la elaboración del estudio que permitió avalar la solicitud de crédito y actuó como ente coordinador. Para ser destinatarias de los préstamos, las provincias debían crear Unidades Ejecutoras Provinciales (en adelante, UEP) que tenían como misión ejecutar, administrar y coordinar el Programa. La ejecución tenía una duración inicial de 4 años más uno de prórroga.

En el caso de Entre Ríos, el Programa se inició en 1981. El año anterior se había creado la UEP como ente descentralizado dependiente del Ministerio de Hacienda, Economía, Obras y Servicios Públicos. Quedó integrada por cinco subprogramas -tal como especificaban los requisitos para aceptar las propuestas de las provincias- cada uno de ellos con un responsable a cargo: 1) elaboración del *curriculum* (conjuntamente a los contenidos mínimos y uniformes para todo el país, se debían explicitar los contenidos de carácter regional); 2) recursos humanos (formación del personal docente); 3) obras civiles (construcción de escuelas nuevas o refacción y ampliación de las existentes); 4) equipamiento

(mobiliario, equipo y materiales); y 5) desarrollo de la comunidad (promoción de la salud y la extensión cultural).

A través del Programa las provincias recibieron un aporte no reintegrable que la nación transfirió para su aplicación en los establecimientos incluidos, destinado a construcción, ampliación y equipamiento y la realización de acciones educativas referidas a la orientación laboral, la capacitación docente, la promoción comunitaria y la regionalización del currículo. El proceso de licitación y contratación de las obras así como la licitación y adjudicación de equipamiento, se realizó en cada provincia por intermedio de la UEP previa aprobación de la UEC y del BID. Para ser destinatarias del préstamo, debían firmar un Convenio con el Ministerio de Cultura y Educación en el cual tomaban una serie de compromisos. Una vez formalizado el contrato, la UEC asignaba los fondos previstos para la ejecución, cuyo monto total en la provincia de Entre Ríos ascendió a 6.300.000 de dólares.¹⁴

A nivel nacional de los 45 millones transferidos en 1982, 40 correspondieron a obras, uno a equipamiento, tres a personal y uno a ingeniería y administración, lo cual tiene vinculación con el hecho de que tomó como base un proyecto destinado específicamente a edificaciones escolares. En Entre Ríos, siguiendo el mismo lineamiento, el subprograma de obras civiles y construcciones fue el que recibió mayor financiamiento. Las inversiones estuvieron divididas en adquisición de equipos y materiales en un 16%, perfeccionamiento docente en un 15% y obras civiles en un 69% (Ver Tabla 1).

El subprograma de obras civiles comprendía las acciones tendientes a dotar a las escuelas del Programa de “instalaciones aptas y adecuadas a los fines que se proponía, mediante la construcción, ampliación y adecuación o reparación de los existentes” (Argentina, 1983). Se dividió en construcciones y ampliaciones. Las construcciones estuvieron destinadas mayoritariamente a las llamadas “escuelas rancho” o “escuelas de tabla.” De las 22 escuelas que se proyectaron construir sólo cuatro correspondían a escuelas núcleo y el resto a escuelas satélites. Con la excepción de esas cuatro escuelas núcleo que como parte del Programa recibieron un edificio nuevo, el resto fue objeto de refacciones. Al respecto, algunos testimonios orales subrayaron las dificultades de las nuevas edificaciones y ampliaciones. En el caso de la escuela núcleo 48, el edificio refaccionado durante todo el año 1983, desde su entrega y utilización a partir del ciclo lectivo de 1984 presentó “una serie de anomalías que entorpecen el normal funcionamiento de la unidad educativa.”¹⁵

Según las Memorias del Consejo Federal de Cultura y Educación (en adelante, CFCyE), hacia julio 1983 el Programa se hallaba en plena ejecución en las 21 provincias participantes –si bien Santa Fe era la única que acusaba estancamiento en la elaboración del proyecto-, habiendo alcanzado las primeras realizaciones concretas, con 99 escuelas terminadas, equipadas y en funcionamiento correspondientes a 16 conjuntos nuclearizados (Argentina, 1983). Un total de 30 habían sido concretadas en la provincia de Entre Ríos, 22 en Misiones, 21 en Neuquén, 10 en Salta, 8 en Formosa y el resto en Catamarca, Chubut, San Luis y Santa Cruz.¹⁶ Un total de 552 obras se encontraban en ejecución y 37 en contratación. La mayor cantidad de escuelas proyectadas se encontraba en Santiago del Estero, Salta y el noreste argentino. No sabemos de

las 589 obras previstas cuántas se finalizaron, pero tenemos constancia que en el caso de Entre Ríos se licitaron la totalidad de las obras programadas.¹⁷

Tabla 1
Las inversiones del Programa EMER en la provincia de Entre Ríos

Programa	Inversiones USD	%
Obras Civiles	43.608.440	69
Equipos y Materiales	992.677	16
Material Didáctico	393.771	6.3
Vehículos	259.306	4.2
Educación Física	124.206	2
Actividades Agropecuarias	109.704	1.8
Equipamiento Comedores	105.690	1.7
Perfeccionamiento Docente	946.479	15
TOTALES	6.300.000	100

Fuente: Programa EMER. Subprogramas 1984. I. Caja 157. Centro de Documentación del Consejo General de Educación (CGE), p. 24.

La previsión para el equipamiento de las escuelas, que se llevó a cabo entre 1985 y 1986, representaba un 16% del total del presupuesto y comprendía mobiliario escolar, material didáctico (contemplando las necesidades del currículo que se proyecta implantar en cada establecimiento), instrumental de laboratorio y actividades prácticas, equipos deportivos, instrumentos musicales, máquinas y herramientas de talleres y huerta, equipamiento de comedor y cocina, muebles de oficina y maquinaria agrícola. Dentro del dinero destinado a equipos y materiales estaban incluidos los vehículos para realizar la nuclearización. Las más beneficiadas fueron las 20 escuelas núcleo, que incorporaron una nómina más completa de material didáctico para el desenvolvimiento de las áreas tradicionales, personal y equipamiento necesario para los alumnos de sexto y séptimo grado de las escuelas satélites.

Finalmente, el 15% del financiamiento restante estaba destinado al perfeccionamiento docente. Los cursos, que se dictaron entre 1981 y 1984, estuvieron orientados al personal docente, directivo y de supervisión y se desarrollaron en diferentes modalidades: cursos a distancia y presenciales, instancias de acción más personalizada como seminarios o jornadas de trabajo y reuniones de estudio para la participación en la elaboración y el reajuste curricular. Se dictaron sobre temas específicos referidos a la fundamentación teórica del quehacer educativo, la política y organización educacional y los aspectos técnicos didácticos.

Si el BID se hizo cargo de financiar los gastos en infraestructura, insumos y formación docente, las provincias debieron aportar recursos propios para la ejecución del Programa, según se fijaba en los compromisos que tomaban las provincias a la hora de firmar el convenio. Así, la propuesta que debían elaborar para que fuese evaluada por la UEC y el BID, debía realizarse a partir de bienes y recursos provinciales. En el caso de Entre Ríos, la preparación de la documentación necesaria para que el que Banco tratara la solicitud del préstamo

se hizo utilizando los recursos materiales y el personal del COPRESAG. Una vez firmado el convenio, entre la provincia de Entre Ríos y el Ministerio de Educación nacional el 11 de agosto de 1980 y al menos hasta 1983, la UEP y el COPRESAG emitieron diversas resoluciones afectando al personal de sus reparticiones a cumplir tareas en la UEP del Programa EMER o el COPRESAG según el caso.¹⁸ Por otra parte, la provincia debía mantener y conservar con recursos propios las obras ejecutadas, los bienes y los servicios afectados al proyecto.¹⁹ Hacia 1992, los gastos de funcionamiento eran atendidos desde el Consejo General de Educación (en adelante, CGE) y administrados por los directores de cada escuela núcleo y se basaban específicamente en el salario de los 46 instructores y el mantenimiento y combustible de las once camionetas destinadas al transporte de los alumnos.²⁰

Ahora bien, queda pendiente para futuros trabajos indagar acerca de su aplicación concreta. Es muy posible que la existencia de disparidades entre la letra de los convenios y la realidad, así como límites en los condicionamientos institucionales y estructurales, las rivalidades políticas y la corrupción en el manejo de estos créditos internacional es que ha sido analizada para el Programa EMETA (Cragolino, 2000), pudiera se extendida al Programa EMER.

El Programa EMER y la transferencia de escuelas

En 1978 se sancionó el decreto que habilitaba la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias. Como bien señalan Rodríguez (2008) y Gudelevicius (2013) el impacto cuantitativo del traspaso no fue homogéneo en el país. Tampoco lo fue al interior de las cinco regiones en que fue dividido: Noreste, Noroeste, Cuyo, Centro y Sur. En el caso del noreste, mientras que en Entre Ríos fueron transferidos 237 establecimientos,²¹ que representaban un 24% de la matrícula de escuelas primarias, el incremento del servicio educativo primario que las provincias debieron sostener fue mucho mayor en Formosa, Chaco, Misiones y Corrientes donde la matrícula de las escuelas nacionales representaba entre el 57% y el 72% y disminuyó a menos de un 1% en los tres primeros casos (Ver Tabla II).

Tabla 2

Matrícula de escuelas primarias en la Región Noreste (NEA) (1970 y 1981)

Provincias	1970		
	Total	Nacional	Provincial
Formosa	48.992	32.901	16.091
Chaco	104.739	75.520	29.219
Misiones	87.691	62.705	24.986
Corrientes	126.778	75.035	51.743
Entre Ríos	127.670	30.197	94.473
Total NEA	495.697	276.358	219.512
Total País	2.879.281	952.158	1.927.123

Fuente: Ministerio de Educación y Justicia. Dirección General de Programación Educativa. La regionalización educativa en la república argentina. Tomo II. Región NEA, p. 20.

Si partimos de la hipótesis de que el EMER se encuentra vinculado con la transferencia de escuelas primarias a las provincias, deberíamos suponer que se

implementó con más fuerza en aquellas provincias y departamentos donde era mayor el peso de las escuelas nacionales. ¿Hasta qué punto esto fue así? En principio podemos señalar que, aunque con excepciones, las escuelas nacionales estaban ubicadas en áreas rurales donde el Programa tenía su foco.²² Sin embargo, Entre Ríos que tenía el menor porcentaje de matrícula nacional dentro de la región del NEA, fue una de las provincias donde mayor cantidad de escuelas se incluyeron en el Programa.²³

Cabe preguntarse entonces si la elección de los departamentos de cada provincia tuvo relación con el peso de las escuelas nacionales. Antes de responder este interrogante cabe señalar que la determinación de las áreas a considerar dentro de cada provincia estuvo sujeta a condiciones previstas en el contrato del préstamo, que no refería a la cantidad de escuelas sino de alumnos, debiendo demostrar ser la alternativa de menor costo económico por egresado. Incluía criterios de elegibilidad de la localización comunes a todas las provincias relativos a la magnitud de la población rural en edad escolar, la accesibilidad de las zonas “a las mayores concentraciones de población rural en sus respectivas áreas de influencia” y la procedencia de “los niveles socioeconómicos más bajos de la provincia.” Por otra parte, era necesario que evidenciara que con el proyecto se optimizaría el flujo de niños, jóvenes y adultos que hubieran completado los siete grados de educación primaria y ser compatible con otros proyectos de desarrollo económico-social, el establecimiento de procedimientos de evaluación y el seguimiento de los egresados.²⁴ Efectivamente, los departamentos del norte donde se desarrolló el EMER en Entre Ríos cumplían con los criterios de elegibilidad mencionados. Sin embargo otra posibilidad residió en la zona sur que hoy corresponde a las Islas del Ibicuy, cuyos índices de ruralidad y analfabetismo son los mayores de la provincia. Asimismo, junto a los departamentos involucrados en el Programa se pretendió integrar a los de Villaguay, Colón y Gualaguaychú ubicados al centro y al este de la provincia, aunque sin éxito.²⁵

Tabla 3

Tipos de establecimientos según ubicación de escuelas primarias. Entre Ríos. Año 1967

Departamentos	Prov.	Nac.	Privada
Federación	4	1	2
Feliciano	1	-	-
La Paz	9	-	1
Total provincia (14 departamentos)	114	44	36

Fuente: Consejo Provincial de Desarrollo. Provincia de Entre Ríos. Plan de mediano plazo. Sector Educación. Área Enseñanza. 1968-1972

Nota: El Departamento Federal fue constituido en 1972 en tierras que hasta entonces correspondían a los departamentos La Paz, Concordia y Villaguay.

Como puede observarse en la tabla III en los departamentos del norte las escuelas nacionales tuvieron escasa presencia. De todas formas, las existentes fueron elegidas como escuelas núcleo. Ahora bien, esto fue menos una forma de compensar al Estado provincial por las instituciones transferidas, que la consecuencia de que las escuelas nacionales elegidas eran las más grandes, con mayor cantidad de alumnos y ubicadas en puntos estratégicos que permitían una

adecuada conexión con las escuelas satélites. Uno de los técnicos entrevistados lo expresaba de la siguiente manera: “Cuando encontrabas una de esas era para el EMER, la garrábamos así [hizo como si la abrazara]. (...) Eran escuelas más grandes, con más alumnos. Las ex nacionales que entraron en el EMER eran núcleo, porque eran escuelas grandes donde había más población”.²⁶

El hecho de que la cantidad de escuelas incluidas en el Programa por provincia y los departamentos seleccionados al interior de cada una no estuvieron directamente relacionados con las escuelas transferidas, puede dar cuenta de dos cuestiones. Por un lado, que en la implementación del Programa el peso de las decisiones del ámbito nacional fue menor que el de los actores provinciales y locales. Por otro lado que no se trató, al menos en la mayor parte de los casos, de una compensación económica que la nación a partir de un préstamo internacional daba a las instituciones afectadas. No obstante ello consideramos que existió una vinculación entre la transferencia y el Programa EMER que se puede evidenciar tanto en la correlación temporal de ambos fenómenos como en el ámbito discursivo, tal como pasaremos a desarrollar a continuación.

La creación de la comisión para la elaboración de estudios de perfectibilidad y factibilidad del Programa EMER coincide con la sanción del decreto que aprobó la transferencia de escuelas primarias de la nación a las provincias.²⁷ Como señala Gudelevicius (2009), si bien el contexto de terrorismo de estado posibilitó la concreción de los traspasos al limitar la capacidad de oposición social, el proceso no estuvo exento de conflictos y denuncias. La editorial de *El Diario* de Paraná publicada al día siguiente presentaba un panorama pesimista:

Sin embargo, se entiende que el traspaso está más dirigido hacia la materialidad escolar y su funcionalidad, que hacia la política educativa (...) la intelectualización de índole provincial como medio de arraigo, será inaplicable (...) Es muy probable que surjan inconvenientes de índole económica, también de alcances de las respectivas jurisdicciones y seguramente de fricciones por los nuevos mandatos docentes. También será muy difícil que una misma tendencia educativa sea aplicada con parecida ejecutoriedad por todas las provincias.²⁸

Del mismo modo, la prensa daba cuenta de la situación en Córdoba: “La provincia asume la responsabilidad de 519 escuelas transferidas, 3.839 cargos docentes, sus 64.917 alumnos, que según indica la ley, no contempla ningún tipo de ayuda económica por parte del gobierno central.” Continúa la nota revelando que de esas 519 escuelas, había 105 que eran “escuelas rancho” que “debían ser erradicadas.”²⁹ Si seguimos las publicaciones de *El Diario* durante 1978 encontramos que las noticias sobre la transferencia fueron seguidas de información sobre el Programa EMER. Así, durante el mes de enero cuando el proyecto de transferencia entró en la Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), cuatro días después se publicó una nota sobre los préstamos BID.³⁰ En abril cuando se anunció la cantidad de establecimientos que se transferirían en Entre Ríos, también cuatro días después, *El Diario* refirió a los préstamos BID.³¹ En junio, ante un editorial que daba cuenta de la dificultad que implicaba a las provincias la transferencia, nuevamente cuatro días después la prensa indicaba que los préstamos estaban retrasados “por la presión de los terroristas.”³² Asimismo, luego de que se informara sobre la sanción de la Ley provincial 6175 del 7 de julio que autorizaba la transferencia de servicios educativos de nación a

las provincias (ley Nacional 21.809 del 5 de junio de 1978), *El Diario* publicaba una conferencia de prensa del ministro de Educación de la Nación, Juan Catalán, que se centraba en el préstamo solicitado al BID.³³

En 1979, poco después de la aprobación del convenio, el diario *La Nación*, publicaba las declaraciones del ministro de Cultura y Educación, doctor Rafael Llerena Amadeo, quien afirmaba que el Convenio que daba origen al Programa EMER “demuestra que nuestro sistema educativo no se ha resquebrajado al transferir las escuelas primarias nacionales a jurisdicción provinciales.”³⁴ Cuatro años después, el CFCyE se seguía manifestando en esa misma línea. Según las Memorias del período 1976-1983 el Programa EMER había sido estructurado por el Ministerio de la Nación en apoyo y complementación de la acción educativa de nivel primario que realizan las provincias en el ámbito rural.³⁵

Ciertamente, estos discursos muestran el intento por parte del gobierno dictatorial de legitimar la transferencia de las escuelas nacionales a las provincias, a partir de una inversión proveniente de un crédito internacional destinado a una política pública focalizada en determinadas zona, tal como se ha mostrado para otros aspectos de la política educativa del gobierno dictatorial (Rodríguez, 2007; Rodríguez y Lvovich, 2013).

Diseño curricular regionalizado y la nuclearización de escuelas rurales

En 1979, al referir a la aprobación del préstamo, el gobierno militar sostenía que en lo que hace al currículum, el Programa EMER consistiría en “una adaptación y complementación de los programas de estudio a las necesidades de las áreas de cada provincia, incluyendo la determinación de prácticas de orientación laboral que se incorporarán en el nivel primario y que deberán responder a los requerimientos ocupacionales de la zona”.³⁶ El acuerdo firmado entre la Nación y el BID preveía como primer punto entre las acciones para la ejecución del Programa la elaboración del currículo a partir de los contenidos mínimos establecidos por el Consejo Federal de Educación uniformes para todo el país.³⁷ A ello se agregaba “explicitar los contenidos y actividades de carácter regional con iniciación y orientación laboral adecuada al medio en que se aplique.”³⁸

A mediados de 1983 los responsables del Consejo Federal de Cultura y Educación manifestaban en sus Memorias, que a través del Programa EMER se pretendía afianzar “el papel de la escuela como factor de desarrollo a nivel local y zonal.”³⁹ Para ello se aspiraba a adecuar los contenidos curriculares a la realidad local. En ese texto se argumentaba que “la disparidad de las características regionales tanto físicas como económicas y sociales y la circunstancia de que *la responsabilidad de la educación primaria es resorte de las respectivas jurisdicciones provinciales* plantea la necesidad de un enfoque descentralizado basado en los diagnósticos y propuestas que conforman los Proyectos elaborados por cada provincia.”⁴⁰

La base de la elaboración del currículum regionalizado del Programa EMER la constituyeron los cursos de formación docente, junto a una serie de investigaciones realizadas entre 1981 y 1983 -de la realidad físico, economía, social y cultural de la zona, las características del alumno concurrente, las

necesidades de la población- y la indagación de los maestros acerca de los aspectos que consideraban susceptibles de ser modificados. Según se argumentaba en el “Marco conceptual del Programa EMER” en lo que respecta a la regionalización curricular, ese tipo de diseño partía de la idea de “una comunidad que forma parte de una totalidad más amplia, pero que, al mismo tiempo, tiene su perfil y características propios y distintivos de otros grupos humanos afincados en otros lugares”.⁴¹

El diseño curricular regionalizado se programó en dos grandes secciones. Por un lado, la correspondiente al núcleo básico de la escuela común teniendo en cuenta la zona y los recursos humanos de la escuela. Con el fin de atender la problemática que supone el currículo en escuelas unitarias y de personal reducido, se diseñó una propuesta de organización de contenidos y actividades.⁴² Por otro lado, se incorporaban en el curriculum actividades de orientación e iniciación laboral que permitan al niño desenvolverse con mayor eficacia en las tareas que habitualmente realizaban y orientarlo hacia otras actividades adecuadas a la zona.⁴³ En el caso de Entre Ríos consistía en talleres de actividades agropecuarias para varones y mujeres, de carpintería, electricidad y soldadura para varones y de las llamadas “artes del hogar” -cocina y repostería, costura y tejidos- para mujeres.⁴⁴ Los talleres funcionaban para los alumnos de tercer ciclo de las escuelas núcleos a los que asistirían los alumnos de las escuelas satélites. El desarrollo curricular de las áreas de orientación laboral fue precedido por acciones de capacitación de instructores en el que participaron representantes del INTA y el CONET.

Finalizada la dictadura, el gobierno democrático provincial intentó poner cierre al Programa y continuar con las políticas del mismo por fuera de la UEP, con el propósito de romper con el vínculo que determinadas políticas pudieran tener con el periodo más oscuro de la historia argentina.⁴⁵ Sin embargo, dichas iniciativas no se concretaron y el Programa siguió funcionando bajo dependencia de la UEP hasta 1987 cuando pasó a depender del CGE y de esta forma continuó hasta 1992 (Petitti, 2019b).

Ahora bien más allá de la permanencia del Programa, nos interesa detenernos en la continuidad de la política destinada a la regionalización de los contenidos. Laura Rodríguez (2010) muestra como “en plena democracia, las autoridades educativas de 1988 anunciaban que la Dirección de Planeamiento estaba elaborando un proyecto de ‘Regionalización, descentralización y nuclearización educativa’ destacando el carácter democratizador del mismo y evitando mencionar la experiencia descentralizadora que llevó a cabo la dictadura”. Por su parte, Cinthia Wanschelbaum (2014), da cuenta que las políticas educativas de los años ’80 constituyeron las bases para la transformación educativa en los ’90. No solo no se revirtió el proceso de descentralización, afirma Wanschelbaum, sino que “se esperaba que la regionalización tuviera ‘incidencia positiva’ en la calidad de la educación” (p. 99). Consideramos por lo tanto que esta continuidad de la política destinada a la regionalización de los contenidos se articuló a través del Programa EMER, ya que, como veremos a continuación, en la mayoría de las provincias los avances en materia de regionalización se hicieron en ese marco.

En 1984 representantes del Programa EMER y de los organismos dependientes de la secretaria de educación del Ministerio de Educación y Justicia de la

nación y del Proyecto Especial Multinacional de Desarrollo Educativo Integrado en Zonas Limítrofes, participaron en el Seminario Nacional “Situación actual y perspectivas de la regionalización de la educación”.⁴⁶ El seminario fue programado y coordinado por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación a través de la Secretaría de Educación y por el proyecto especial OEA “Regionalización educativa.” Se llevó a cabo en la sede ministerial de la ciudad de Buenos Aires y tuvo como presidente al secretario de educación de la nación. Allí las jurisdicciones expusieron la situación de la regionalización educativa en ese entonces en cada una de ellas y se retomaron las experiencias de nuclearización del Programa EMER como un avance en la misma línea de la regionalización: “Experiencias de nuclearización en marcha en algunas provincias suscitan un marcado interés debido a que se abre perspectivas para mejorar la calidad de la educación, optimizar el uso de los recursos existentes y movilizar a la comunidad en torno a objetivos y proyectos que toman como eje a la unidad escolar.”⁴⁷

En la comisión sobre “*Curriculum*” presidida por Lidia Dumett, encargada del área educativa del EMER en Entre Ríos, desde diciembre de 1983, se definió el *curriculum* regionalizado como la “adecuación a las diferentes realidades geoculturales.” Y se subrayó entre los problemas que intenta resolver:

la falta de participación de los agentes en la elaboración del *curriculum*, desconexión entre el docente y la conducción educativa, del desconocimiento de la realidad a la cual va dirigida el currículo y existencia de una uniformidad curricular sin atender a las diferencias regionales, marcadas desigualdades en el rendimiento facultativo, discrepancias entre la cobertura inicial y la permanencia en el sistema, desconocimiento por parte de los educandos de la realidad histórico geográfica inmediata a ellos.⁴⁸

Entre 1983 y 1984, con el objetivo de conocer analizar y comparar el grado de avance alcanzado por las provincias en el proceso de regionalización educativa que se estaba desarrollando en el país, se realizó un estudio que dio lugar a la publicación de la Serie Situación Educativa Argentina.⁴⁹ Estaba organizada en seis volúmenes, el primero destinado al enfoque metodológico y análisis teórico conceptual de la regionalización y los cinco siguientes a profundizar en cada una de las regiones educativas en las que fue dividido el país: Noreste, Sur, Cuyo, Noroeste y Centro. En la mayor parte de las provincias, el diagnóstico del estado de la regionalización se hallaba vinculado al desarrollo del Programa EMER.⁵⁰ Para el caso de Entre Ríos se afirmaba que:

El currículo de nivel primario vigente no se elaboró con criterio regional. Pero por medio del Programa EMER se está trabajando para la implementación de su currículo regionalizado, cuya puesta en marcha y en forma experimental estaba prevista para 1983, pero se inicia en 1984. Su aplicación responde a necesidades y expectativas de la zona. Este currículo regionalizado tiene el carácter de piloto con respecto a las restantes áreas de la Provincia.⁵¹

El Programa EMER se presentaba como “un sistema de trabajo curricular que tiene como centro la implementación del currículo regionalizado.” Asimismo, se expresaba que el currículo regionalizado “busca una formación integral del niño no solo en base a contenidos académicos con un enfoque más funcional, sino atendiendo a una capacitación laboral y al desarrollo de la comunidad.” Los objetivos del Programa expuestos en ese informe consistían en:

Promocionar un desarrollo armónico del medio, que contribuya a la integración del hombre con la zona, instrumentar un currículo de nivel primario para el medio rural acorde con las condiciones de la región, proporcionar al alumno una capacitación laboral atendiendo a sus aptitudes personales y a los requerimientos del medio, contribuir a la retención y promoción de los alumnos, ofrecer al docente oportunidades de mejoramiento personal y profesional a través de un perfeccionamiento sistemático.⁵²

Para que se pudiera desarrollar la regionalización de los contenidos en todas las escuelas incluidas en el Programa EMER se implementó en la mayor parte de las escuelas del Programa la modalidad de nuclearización. La nuclearización consiste en la vinculación de una escuela base o escuela central situada estratégicamente en el núcleo que debe contener los mejores recursos para el desarrollo de la tarea educativa junto con ofrecer un potencial de influencia que le permita realizar una acción piloto hacia el resto del núcleo, con una ubicación estratégica, con recursos que le permitan concentrar la asistencia técnica y ofrecer facilidades de trabajo en laboratorios, talleres, huertos escolares para las demás escuelas (Cañete Escalona, 1982). Los alumnos de sexto y séptimo grado de las restantes escuelas llamadas satélites eran trasladados una vez a la semana para realizar los talleres, así como también actividades deportivas y artísticas, consultas bibliográficas, trabajos de laboratorio e integración con otros alumnos.

En Entre Ríos las experiencias piloto de nuclearización en los departamentos La Paz y Federación comenzaron en 1986 y a partir el año siguiente el Programa se desarrolló en las 114 escuelas incluidas, dando lugar a 20 Conjuntos Nuclearizados, cada uno de los cuales estaba integrado por una escuela núcleo “generalmente más grande, completa y equiparada que las otras” y un determinado número de escuelas satélites que geográficamente distaban entre 20 y 30 kilómetros “casi siempre más chicas, pero situadas a una distancia tal que permita comunicarse bien con la escuela núcleo.”⁵³

El Programa se mantuvo hasta comienzos de la década del '90 pero las dificultades para mantener los vehículos que realizaban los traslados fueron desgastado la experiencia. En 1992 el personal a su cargo—que para fines de la década del '80 ya había disminuido—, fue destinado a otras reparticiones del CGE. En junio de ese año se difundió un video que sintetizaba las actividades realizadas y también durante ese año la unidad ejecutora provincial Programas EMER-EMETA elaboró un pre proyecto para un “programa de integración de servicios educativos rurales” que aunque los tomaba como base, reemplazaba al EMER y al EMETA extendiendo la propuesta a toda la provincia.⁵⁴ También para esa fecha, en algunos establecimientos concluyó el traslado de los alumnos. Sin embargo, en otros conjuntos nuclearizados que conservaron la camioneta se continuó unos años más, sustentándose en los traslados del nivel inicial y posteriormente incorporando el tercer ciclo de EGB. Además, aunque dependiendo de las negociaciones entre la Dirección General de Escuelas y los actores locales, en el caso de las tres escuelas núcleo que hemos visitado y analizado en profundidad, encontramos que las creaciones del tercer ciclo de EGB—a partir de 1999 en Entre Ríos- y posteriormente de la secundaria completa —desde la Ley de Educación provincial de 2008—, así como las escuelas Nina,⁵⁵ se establecieron en las ex escuelas núcleo del Programa EMER.⁵⁶ A partir de esta evidencia, la vinculación entre las escuelas elegidas como núcleo y la elección de establecimientos para

ampliar los niveles educativos, queda planteada como hipótesis para futuros trabajos de indagación, lo cual constituiría otra evidencia acerca de que el Programa EMER sirvió de base para las nuevas políticas educativas que se desarrollaron a partir de los años '90.

Consideraciones finales

El financiamiento destinado a reemplazar escuelas ranchos dio lugar en menos de un año al Programa EMER que tenía entre sus fines la orientación laboral en la escuela primaria. A pesar de esa modificación, el Programa tuvo una estrecha relación con las políticas de descentralización que se iniciaron durante la última dictadura militar y que continuaron durante la década del '80, logrando su punto máximo en los '90. Para ello analizamos su vínculo, primero con la transferencia de escuelas nacionales y luego con el proceso de regionalización de los contenidos.

Concluimos, teniendo en cuenta por un lado, las coincidencias entre la fechas del decreto que aprobó la transferencia y aquel que dio inicio al Programa y por otro lado, los diferentes discursos que lo acompañaron, que el Programa EMER consistió en una instrumento que el estado nacional durante el gobierno de la dictadura militar utilizó a través del financiamiento externo (con un crédito no reintegrable a las provincias destinado a una serie de políticas educativas focalizadas en determinadas áreas rurales) más que para atenuar las consecuencias económicas de la política de transferencia, como un mecanismo para otorgar legitimidad a la medida. Como hemos visto en este trabajo, el dinero destinado al programa no tuvo vínculo directo con las provincias o localidades más afectadas.

Asimismo sostenemos que, a la vez que legitimó la descentralización administrativa a partir de la transferencia, promovió la regionalización de los contenidos a través de los talleres de orientación laboral. El currículum diseñado para el Programa EMER se propuso introducir el proceso de regionalización de los contenidos a nivel nacional. Por lo tanto, es posible suponer teniendo en cuenta la dificultad que a lo largo del siglo XX encontró la posibilidad de establecer contenidos diferenciados para los ámbitos urbanos y rurales, que la regionalización del currículum se pretendió introducir a partir de políticas ligadas a la educación rural que en la década del '80 tuvieron una fuerte vinculación con el Programa EMER.

Más que centrarnos en la persistencia del Programa en sí mismo –que es abordada en otro trabajo (Petitti, 2019b), nos interesó reparar en su carácter de articulador de la propuesta de regionalización que continuó en la agenda educativa a lo largo de toda década del '80 y principios de los '90, cuando se sancionó la Ley Federal de Educación que legislaba al respecto.

En suma, el Programa EMER menos que constituir una forma de financiamiento a las provincias que debían afrontar la transferencia de las escuelas nacionales, fue una herramienta que utilizó el gobierno dictatorial para legitimar una política que había generado importantes rechazos y para introducir la regionalización de los contenidos a partir de las áreas rurales.

Referencias Bibliográficas

- Argentina. Consejo Federal de Cultura y Educación Secretaría Permanente (1983) *Memoria años 1976-1983: primera parte resoluciones y recomendaciones aprobadas*. Buenos Aires: Consejo Federal de Cultura y Educación.
- Ascolani, A. (2008). Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. *Educação*, 31(2), 139-156. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/848/84819177004.pdf>
- Cañete Escalona, F. (1982). *La nuclearización educativa: una estrategia para el cambio*. Oficina regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe: Santiago de Chile.
- Catullo, M. (2006). *Ciudades relocalizadas. Una mirada desde la antropología social*. Buenos Aires: Biblos.
- Causa, M. (2011). Organismos internacionales y campo educativo: ideas político pedagógicas entre 1976 y 1989. *Página de Educación* 4(1), 139-159. <https://doi.org/10.22235/pe.v4i1.636>
- Cragolino, E. (2000). La modernización de la escuela Agrotécnica. *Cuadernos de Educación*, 1(1), 179-190. Recuperado de <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/Cuadernos/article/view/636>
- De Luca, R. (2013). La educación argentina en épocas de la última dictadura militar: regionalización y descentralización del nivel primario de educación (1976-1983). *Contextos educativos*, 16, 73-88. Recuperado de <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/contextos/article/view/1291>
- Delfino, D. (2015). Los vendavales de políticas estatales y el resistente lenguaje de las “casas mochas” en la puna catamarqueña. *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*, 47, 181-195. Recuperado de <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/82>
- Doval, D. (2006). La cruzada restauradora en la educación. Uniformar, descentralizar y moralizar. *Historia de la Educación. Anuario*, 7, 231-262. Recuperado de <https://www.scienceopen.com/document?vid=fb2590e9-43c6-4939-9ae1-4861694e6807>
- De Souza, M. (2013). La educación del Campo en la experiencia colectiva de los movimientos sociales: Indagando sobre la Educación Rural en Brasil. En L. Lionetti, Lucía, A. Civera y F. Correa Werle (Comps.), *Sujetos, comunidades rurales y culturas escolares en América Latina* (pp. 163-175). Rosario: Prohistoria.
- Galarza, D.; Suasnábar, C. y Merodo, A. (2007). Los organismos intergubernamentales e internacionales. En M. Palamidessi, C. Suasnábar y D. Galarza (Comps.), *Educación, conocimiento y política* (pp. 135-148). Buenos Aires: Manantial.
- Gudelevicius, M. (octubre, 2013). *Educación primaria y proyecto político local. El caso de la MCBA durante la última dictadura argentina (1978-1982)*. Ponencia presentada en XIV Jornadas Interescuelas de Historia, Mendoza, Argentina.
- Gutiérrez, T. (2012). Políticas educativas y enseñanza agraria, una relación compleja. Buenos Aires (Argentina), 1960-2010. *Revista Iberoamericana de Educación*, 58(3), 1-14. Recuperado de <https://rieoei.org/RIE/article/view/1435>
- Gutiérrez, T., Jorge Navarro, M., y De Marco, C. (2014). *Historia, cultura y memoria en el mundo rural". Educación agraria del Centenario al Bicentenario, 1910-2010. Cuadernillo de difusión*. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/rosa.maria.celeste.de.marco/12>

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (1971). *Censo Nacional de Población, Familias y Viviendas 1970*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (1980). *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. Buenos Aires, Argentina: INDEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (1991). *Censo Nacional De Población y Vivienda 1991*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2001). *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). 1991. (2010) *Censo Nacional De Población, Hogares y Viviendas 2010*.
- Krawczyk, N (2002). La Reforma Educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(7), 626-63. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/140/14001609.pdf>
- Leguizamón, L. y Jorge Navarro, M. (2013). Programa EMETA en Salta y La Rioja: diagnósticos e implementación 1987- 1993. En L. Blacha, y M. Poggi (Comps.), *Redes y representaciones del poder rural* (155-174), Rosario: La quinta pata y camino ediciones.
- Leguizamón, L. (2013). Educar trabajando y produciendo. La aplicación del programa de expansión y mejoramiento de la educación técnico agropecuaria en el noroeste argentino. *Revista Ciencias Pedagógicas e Innovación*, 2(2), 6-15. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/104765>
- Mayer, S. (2016). Escuelas Secundarias Rurales: Estudio descriptivo de la modalidad rural de educación secundaria en Entre Ríos. Informe Final. Proyecto PIDA, Universidad Autónoma de Entre Ríos.
- Petitti, M. (2019a). El Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural en Entre Ríos 1978-1991. *Educação e Pesquisa*, 45, 1-17. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201945197064>
- Petitti, M. (2019b). Instituciones y burocracia educativa durante los años '80. El Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Rural en la provincia de Entre Ríos. Mimeo.
- Pineau, P. (2006). *El principio del fin. Políticas y memoria de la educación en la última dictadura militar (1976-1983)*. Buenos Aires: Colihue.
- Plencovich, M. (2013). *La deriva de la educación agropecuaria en el sistema Educativo argentino* (Tesis doctoral inédita). Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros, Argentina.
- Puiggrós, A. (1997). *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina (1955-1983)*. Buenos Aires: Galerna.
- Rodríguez, L. (2007). Las reformas al Estatuto del Magisterio en la provincia de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación Rosario*. 3(2), 137-160. Recuperado de <https://revistacs.educacion.unr.edu.ar/index.php/educacion/article/view/138>
- Rodríguez, L. (2008). La primaria durante la dictadura: reforma curricular y concentración de escuelas rurales. *Archivo de Ciencias de la Educación*, 2(2), 85-102. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3177/pr.3177.pdf
- Rodríguez, L. (2010). Gobierno municipal, descentralización educativa y funcionarios en la Provincia de Buenos Aires durante la última dictadura. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (Eds.), *Un Estado con rostro Humano. Funcionarios e instituciones*

- estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (pp. 431-462). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Rodríguez, L. y Lvovich, D. (2011). La Gendarmería Infantil durante la última dictadura. *Quinto Sol*, 15(1), 1-21. Recuperado de <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/115>
- Tedesco, J. (1983). Elementos para una sociología del currículum escolar en Argentina. En J. C. Tedesco, C. Braslavsky y R. Carciofi. *El proyecto educativo autoritario. Argentina (1976- 1982)*. Buenos Aires: FLACSO.
- Yentel, N. (2011). *Cambio en educación. Acerca de los aspectos que concurren a la configuración de una trama de interrupción: Un estudio de caso* (Tesis de maestría inédita). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Wanschelbaum, C. (2014). La educación durante el gobierno de Alfonsín (Argentina, 1983-1989). *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 25, 75-112. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35080/CONICET_Digital_Nro.d75c443f-72ec-43ed-9022-0ffbd159ddf0_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Notas

- * Este trabajo constituye una versión reformulada de una ponencia presentada en el VI Congreso Latino-Americano de Historia Económica realizado en Chile en julio de 2019.
- 1 Tres préstamos BID a nuestro país. (17 de abril de 1978). *El Diario* (ED), p. 1. Archivo Histórico de la Provincia de Entre Ríos, Paraná. Sobre el calificativo de escuela rancho Daniel Delfino (2015) señala que “a lo largo de la historia las viviendas merecedoras del apelativo *rancho* arrastraron consigo un fuerte carácter de estigmatización social, resultando en numerosas ocasiones el blanco preferido sobre el que descargaban las acciones de pretendida superación modernizadora” (p. 186). En el contexto de nuestro estudio, siguiendo a Mariana Gudelevicius (2013) podemos decir que la erradicación de “escuelas rancho”, particularmente en la región del noreste argentino, estuvo ligada a una cuestión de geopolítica en términos de frontera y una política tendiente a evitar la “influencia cultural” de los países limítrofes (p. 20).
- 2 Para ese entonces Argentina contaba con 22 provincias el territorio de Tierra del Fuego se provincializó en 1990. De las 21 que firmaron el Convenio solo Santa Fe se mantuvo al margen.
- 3 La existencia del EMER ha sido mencionada en algunas investigaciones generales sobre programas educativos (Caillods y Jacinto, 2006, p. 211). Entre aquellos que se han acercado al tema, podemos citar para la provincia de Salta, Marcelo Jorge Navarro (2015) y para Neuquén, Nora Yentel (2011) quienes lo abordan como antecedente del Programa EMETA. Sobre Entre Ríos, encontramos algunas referencias en el trabajo de Susana Mayer (2016, p. 37). Recientemente hemos elaborado un en el que analizamos una posible agenda de investigación a partir del abordaje del programa EMER en dicha provincia (Petitti, 2019a).
- 4 Sin embargo el crédito fue contraído durante la dictadura, fue aprobado por el Directorio Ejecutivo del BID con fecha 1° de junio de 1983. Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. Memorias años 1976-1983, Buenos Aires, octubre 1983. Biblioteca Nacional del Maestro, Buenos Aires Agradezco a Laura Rodríguez haberme facilitado esta documentación.
- 5 El COPRESAG fue creado en abril de 1976 para hacerse cargo de la construcción y ejecución del realojamiento de la población de Federación (Catullo, 2006, p. 214).
- 6 Reglamento para la ejecución del EMER. Año 1980. Archivo del Consejo General de Educación (ACGE), Paraná. En Federación fue, en la década del '70, que la población urbana superó a la rural; en La Paz, en la década del '80, mientras que en Feliciano y Federal, ese proceso se extendió a la década del '90 (Instituto Nacional de Estadísticas y

Censos INDEC, 1970, 1980, 1991). Si observamos la matrícula de la escuela primaria común entre 1991 y 2016 (a partir de 1999 hasta sexto grado) se puede advertir un importante descenso en los departamentos La Paz, Feliciano y Federal y una situación de estabilidad en Federación, tal como pasamos a detallar. En el Departamento La Paz la matrícula de las escuelas estatales pasó de 9.660 a 6.648. También se redujo la matrícula de escuelas privadas de 2.063 a 1650. En el departamento Feliciano pasó de 2.235 a 1.419. Hubo un incremento en la matrícula de establecimientos privados (de 393 a 535) que por su escasa repercusión en términos absolutos no modificó la tendencia general. En Federal descendió de 3451 a 2444 y en el caso de la matrícula privada la disminución fue de 715 a 668. En Federación en cambio la matrícula prácticamente se mantuvo con un leve descenso de 5.585 a 5.340 en 2016 y con un leve incremento en los establecimientos privados, donde pasó de 2.545 a 2.755. Datos extraídos del ACGE de la provincia de Entre Ríos. Departamento de Estadística y Censo Escolar.

- 7 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Censos Nacionales de Población y Viviendas 1991, Censos Nacionales de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010 y Gobierno de Entre Ríos. Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas. Dirección General de Estadísticas y Censos, Estadísticas anuales.
- 8 Rodríguez (2008) evidencia para el caso de la provincia de Buenos Aires –la única que no ha sido incluida en el programa EMER- que la política de transferencia fue diferente en las zonas urbanas y en las rurales ya que en estas últimas se crearon proyectos de concentración que promovieron el cierre de cientos de establecimientos para zonas rurales. Pero también las políticas destinadas a las escuelas rurales fueron variando y se pasó de un proyecto de cierre a uno de nuclearización. Gudelevicius estudia de qué manera las jurisdicciones receptoras al tener que hacerse cargo de todos los gastos de un momento para el otro, tuvieron optar por el cierre de establecimientos y “racionalización” de personal ante la imposibilidad de aumentar el presupuesto (2013).
- 9 Tres préstamos BID a nuestro país. (17 de abril de 1978). *ED*, p. 1. Más adelante se hacían mención al mismo crédito enfatizando en el monto de 100 millones de dólares sin tener en cuenta la contraparte de la nación del 50%, destinado a la “edificación de 400 nuevos edificios en las zonas rurales de 21 provincias, para asistir a más de 100.000 niños que cursan la educación primaria y la reparación ampliación de 560 establecimientos más (...) el equipamiento de 1.200 escuelas (y) perfeccionamiento de los recursos humanos que alcanzará los 6.200 docentes.” Ver Juan Catalán refriese a las inversiones durante su gestión. (12 de julio de 1978). *ED*, p. 3.
- 10 Se dará impulso en el país a la educación rural. (26 de diciembre de 1978). *ED*, p. 5.
- 11 Finalmente el Programa EMER recibió 50 millones, el destinado a ciencia y tecnología 66 millones y las obras de Yacyereté 210 millones.
- 12 Tres préstamos BID a nuestro país. (17 de abril de 1978). *ED*, p. 1.
- 13 El préstamo del Fondo para Operaciones Especiales se contrajo a 25 años de plazo con un interés anual sobre saldos del 3%. (octubre 1983). Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. Memorias años 1976-1983. Buenos Aires.
- 14 Uno de los técnicos señalaba en su testimonio que “muchas veces primero había que hacer las obras y luego llegaba el dinero” y refería a “las dificultades para coordinar las construcciones.” Entrevista al ex coordinador del programa EMER EMETA, realizada por Mara Petitti, 30 de octubre de 2017.
- 15 Archivo Escuela 48. Archivo Conscripto Bernardi (ACB), Conscripto Bernardi. Departamento Federal.
- 16 Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. (octubre 1983) Memorias años 1976-1983, Buenos Aires. p. 34.
- 17 Gobierno de Entre Ríos. Unidad Ejecutora Provincial Programa EMER. Resoluciones Periodo enero-diciembre 1983. Archivo histórico de la Provincia de Entre Ríos (AHPER), Paraná.
- 18 Véase: Firmase un Convenio sobre extensión y mejoramiento de la educación rural (12 de agosto de 1980). *E D*, p. 6. y Gobierno de Entre Ríos. Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Programa EMER. Resoluciones EMER 1983. De los 33 contratos celebrados para la presentación de servicios con fondos provinciales aprobados el 30 de diciembre de 1983, 21 prestaban servicios simultáneamente al COPRESAG.

- 19 UEP. Programa EMER. Cuerpo principal del Convenio Nación-Provincia correspondiente al Programa EMER- Provincia de Entre Ríos, año 1980. ACGE, Paraná.
- 20 Pre proyecto “programa de integración de servicios educativos rurales”. Caja 14 Folleto 996. Centro de documentación del CGE.
- 21 Pasan a jurisdicción de la provincia 237 establecimientos educativos nacionales. Recursos presupuestarios. Remuneraciones y previsión (12 de abril de 1978). *ED*. No obstante se trata de una cifra aproximada ya que, como observa Laura Rodríguez (2008), existen disparidades entre las cifras que se publicaban en la prensa y en los mismos documentos de la Nación (p. 98).
- 22 La Ley Láinez fue sancionada en 1905 con el fundamento de complementar el sistema educativo provincial y suplir las carencias existentes. Dicha normativa, otorgaba al Consejo Nacional de Educación la facultad de establecer en las provincias que lo solicitaran escuelas elementales, infantiles, mixtas y rurales teniendo en cuenta el porcentaje de analfabetos (Ley 4874, 17 de octubre de 1905). Sin embargo, varios de los criterios originales de la ley no fueron respetados y consecuencia de ello, no solo se fundaron en las ciudades, sino también se traspasaron establecimientos provinciales al Consejo Nacional de Educación. Hacia 1967 de las 240 escuelas nacionales en la provincia de Entre Ríos, 44 estaban en zonas urbanas (Tabla 3).
- 23 En Entre Ríos participaron 114 establecimientos del proceso de nuclearización y se planificaron obras en 95.
- 24 Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente (octubre 1983). Memorias años 1976-1983, Buenos Aires. p. 33.
- 25 Entrevista a ex coordinador del programa EMER EMETA, realizada por Mara Petitti, 30 de octubre de 2017. Entrevista al ex director de la Escuela 48 de Federal, realizada por Mara Petitti, 12 de abril de 1948. Entrevista al ex director de la Escuela 48 de Feliciano realizada por Mara Petitti, 27 de octubre de 2017.
- 26 Entrevista realizada a ex coordinador del programa EMER EMETA. Las escuelas núcleo tenían que ser grandes para absorber la llegada de alumnos de otras escuelas y tener una ubicación que permitiera un fácil acceso desde las satélites. No obstante ello, los aspectos relacionales entre los jefes de departamental y los directores tuvieron cierta incidencia en algunas designaciones.
- 27 Resolución 1484 de la Secretaria de Estado de Cultura y Educación, 5 de mayo de 1978. ACGE.
- 28 Editorial. La transferencia de las escuelas primarias (9 de junio de 1978). *ED*, p. 4. De hecho los problemas de jurisdicción se extendieron hasta la década del '80. Ver Entre problemas edilicios y de jurisdicción, cumple el establecimiento su tarea diaria (18 de septiembre de 1981). *ED*, p. 7.
- 29 Escuelas ranchos en Córdoba (3 de julio de 1978). *ED*, p. 4.
- 30 Ver Esta semana estaría en la CAL el proyecto de ley de traspaso de las escuelas nacionales (23 de enero de 1978) *ED*, p. 3, y Los préstamos del BID (27 de enero de 1978) *ED*, p. 4.
- 31 Pasan a jurisdicción de la provincia 237 establecimientos educativos nacionales. Recursos presupuestarios. Remuneraciones y previsión (12 de abril de 1978). *ED* y Tres préstamos BID a nuestro país (17 de abril de 1978). *ED*, p. 1.
- 32 Editorial. La transferencia de las escuelas primarias (9 de junio de 1978). *ED*, p. 4 y Guillermo Zurbarán refriese a la presión de los terroristas ante las instituciones de créditos (13 de junio de 1978). *ED*, p. 2.
- 33 Juan Catalán refriese a las inversiones durante su gestión (12 de julio de 1978). *ED*.
- 34 Para mejorar la enseñanza rural se firmó un convenio (5 de septiembre de 1979). *La Nación* (LN), p. 3. AHPER.
- 35 Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente (octubre 1983) Memorias años 1976-1983, Buenos Aires, p. 3
- 36 Préstamo del BID para la educación rural (29 de enero de 1979). *LN*, p. 9.
- 37)El Consejo Federal fue creado a través de la Ley 19.682 el 15 de junio de 1972. El artículo primero establecía entre sus funciones “planificar, coordinar, asesorar y acordar en los aspectos de la política educativa nacional que, en los diversos niveles y jurisdicciones –nacional, provincial, municipal y privado- del sistema

- escolar, comprometan la acción conjunta de la Nación y de las Provincias”. Consejo Federal de Educación, Ley 19.682 y Reglamento (<http://www.bnm.me.gov.ar/catalogo/Record/000169797>). Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación. Centro Nacional de Documentación Información Educativa, 1972. Recuperado de <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL002614.pdf>
- 38 UEP. Programa EMER. Cuerpo principal del Convenio Nación-Provincia correspondiente al Programa EMER- Provincia de Entre Ríos, año 1980. ACGE.
- 39 Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. Memorias años 1976-1983, Buenos Aires, octubre 1983. Hemos visto que uno de los principales propósitos del Programa EMER era la descentralización pedagógica. Según las Memorias el Programa EMER en base a la disparidad de las características regionales, físicas, económicas y sociales, se propuso un enfoque descentralizado basado en los diagnósticos y propuestas que conforman los Proyectos elaborados por cada provincia.
- 40 Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. Memorias años 1976-1983, Buenos Aires, octubre 1983. El resaltado me pertenece.
- 41 Provincia de Entre Ríos, EMER. Área educativa Folleto 998. Marco conceptual 1983. Caja 18. Centro de Documentación e Información Educativa. p. 11, Paraná.
- 42 Estaba organizado en tres ciclos: primero (segundo y tercer grado), segundo (cuarto y quinto grado) y tercero (sexto y séptimo grado); y en diferentes áreas: estudios sociales, ciencias elementales básicas, matemáticas, lengua y actividades estético expresivas.
- 43 Consejo Federal de Cultura y Educación. Secretaría Permanente. Memorias años 1976-1983, Buenos Aires, octubre 1983. p. 32.
- 44 En La Pampa, en cambio los talleres de orientación laboral eran sobre granja alimentación y salud animal, aparatos meteorológicos, horticultura y fruticultura, avicultura y cunicultura, conservación de los suelos y economía doméstica. En Córdoba la capacitación laboral trataba los temas de agricultura y ganadería, carpintería, construcciones y artes del hogar. Ministerio de Educación y Justicia. Dirección General de Programación Educativa. *La regionalización educativa en la república argentina*. Tomo III. Región Sur y Tomo VI Región Centro, 1984. AHPER.
- 45 Entrevistas realizadas a las responsables de las áreas de Investigación y promoción de la comunidad y a dos profesionales encargadas de la capacitación docente realizadas por la autora en Paraná durante 2017 y 2018. Susana Yentel (2011) muestra para el caso de Neuquén como a fines del año 1983, coincidiendo con la asunción de la gobernación de Felipe Sapagse disolvió la Unidad Ejecutora, el Programa EMER pasó a funcionar en la órbita del Consejo Provincial de Educación y comenzó su desarticulación.
- 46 En 1982 comenzaron las actividades que culminaron con la materialización del Proyecto espacial OEA de Regionalización Educativa.
- 47 Ministerio de Educación y Justicia de la nación. Secretaría de Educación. OEA. Departamento de Asuntos Educativos. Proyecto Especial OEA/097 “Regionalización educativa” Seminario Nacional “Situación actual y perspectivas de la regionalización de la educación” Versión preliminar. 8 al 10 de agosto de 1984. Buenos Aires. Centro de Documentación del CGE.
- 48 Ministerio de Educación y Justicia de la nación. Secretaría de Educación. OEA. Departamento de Asuntos Educativos. Proyecto Especial OEA/097 “Regionalización educativa” Seminario Nacional “Situación actual y perspectivas de la regionalización de la educación” Versión preliminar. 8 al 10 de agosto de 1984. Buenos Aires. Centro de Documentación del CGE.
- 49 Ministerio de Educación y Justicia de la nación. Secretaría de Educación. OEA. Departamento de Asuntos Educativos. Proyecto Especial OEA/097 “Regionalización educativa” Seminario Nacional “Situación actual y perspectivas de la regionalización de la educación” Versión preliminar. 8 al 10 de agosto de 1984. Buenos Aires. Caja 36. Centro de Documentación del CGE.
- 50 III Reunión Interjurisdiccional, “Seminario sobre metodología para la regionalización curricular”. Informe preliminar. Buenos Aires, enero 1987. Centro de Documentación del CGE.
- 51 Provincia de Entre Ríos. CGE. Dirección de Coordinación y planeamiento educativo. Situación actual y perspectiva de la regionalización de la educación, Paraná, mayo 1984. Centro de Documentación del CGE.

- 52 Provincia de Entre Ríos. CGE. Dirección de Coordinación y planeamiento educativo. Situación actual y perspectiva de la regionalización de la educación, Paraná, mayo 1984. Centro de Documentación del CGE.
- 53 Unidad Ejecutora Provincial del Programa EMER Entre Ríos. Tomado de Significación del programa EMER en la Provincia de Entre Ríos. III Jornadas de Reflexión y Estudio sobre la Problemática de la Deserción Escolar.” 10-14 de octubre de 1983. AHPER. Fue recién entre 1984 y 1985 que se elaboró el marco conceptual del sistema nuclearizado en el que participaron supervisores y docentes para la delimitación de funciones y actividades que competían al director de la escuela núcleo que pasaba a ser director del Conjunto Nuclearizado. Durante el último trimestre de 1986 se puso en marcha la modalidad nuclearizada con fines experimentales en siete escuelas núcleo. En 1987 el marco normativo se aprobó por resolución del CGE y se comenzó a aplicar en el resto de las escuelas núcleo.
- 54 Véase Archivo Escuela 48, Federal, Video Programa EMER junio 1992, realizado por la Unidad de Seguimiento y Evaluación y Pre proyecto “programa de integración de servicios educativos rurales”. Folleto 996. Caja 14, Centro de Documentación del CGE.
- 55 El CGE de la provincia de Entre Ríos denomina Escuelas Nina a los establecimientos educativos con una extensión de jornada escolar, en homenaje a la Profesora entrerriana Nélida Nina Landreani.
- 56 Nos referimos a la escuela 48 de Federal, 14 de Feliciano, 11 de La Paz.